



## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 81.

### Maras y pandillas juveniles: dos mundos diferentes.

Cohesión social y educación para la paz: Alternativas de prevención  
de la violencia infanto-juvenil en El Salvador.

Rhina Cabezas Valencia, Juncal Gilsanz Blanco y Lucía Sampayo.

# Cohesión social y educación para la paz: Alternativas de prevención de la violencia infanto-juvenil en El Salvador

Rhina Cabezas Valencia, Juncal Gilsanz Blanco y Lucía Sampayo\*

## RESUMEN

Este artículo ofrece un panorama general del estado actual del fenómeno de la violencia infanto-juvenil en El Salvador, describe algunas de las medidas, tanto gubernamentales como provenientes de la cooperación internacional, hasta ahora implementadas para encontrar la solución al mismo, y profundiza en las nuevas tendencias de prevención del fenómeno. En este sentido, el artículo se orienta a la prevención de la violencia a través de dos mecanismos concretos: la educación para la paz y la cohesión social. Como se verá, ambos mecanismos son potencialmente adaptables a la realidad salvadoreña.

*Palabras clave: El Salvador, juventud, violencia, educación para la paz*

Las condiciones de posguerra vividas en El Salvador durante los años noventa, acompañadas de unas condiciones de subdesarrollo y pobreza extrema, tanto urba na

\*Investigadoras del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid  
rhinacabezas@pdi.ucm.es

como rural, contribuyeron a la consolidación de uno de los fenómenos de violencia juvenil más relevantes de América Latina. El objeto del presente artículo es ofrecer un panorama general sobre el estado actual del fenómeno de la violencia infanto-juvenil, describiendo algunas de las medidas tanto gubernamentales como provenientes de la cooperación internacional, hasta ahora implementadas, para dar solución a este contexto, y profundizar en las nuevas tendencias de prevención del fenómeno. De esta forma, el artículo ofrece una visión diferente a las ya existentes, en la medida en que se orienta a la prevención de la violencia a través de dos mecanismos concretos: la educación para la paz y la cohesión social. Como se verá a lo largo del artículo, ambos mecanismos son potencialmente adaptables a la realidad salvadoreña.

## ESTADO ACTUAL DEL FENÓMENO

En su origen, las maras no eran más que pandillas juveniles mal organizadas que se formaban en los núcleos urbanos más importantes de El Salvador. Sin embargo, como veremos más adelante, con el tiempo se han convertido en verdaderas estructuras delincuenciales, perfectamente establecidas. Dedicadas principalmente al tráfico de armamento y drogas, se constituyen en agrupaciones de carácter transnacional con sus propios códigos y normas, totalmente desvinculadas del Estado en el que se encuentran. En este sentido, el fenómeno no pasa desapercibido, ya que nos encontramos ante la problemática más importante que afecta al colectivo infanto-juvenil salvadoreño.

Muchas han sido las estrategias del Gobierno de El Salvador por tratar de combatir el fenómeno de las pandillas juveniles y sus subsecuentes actos delictivos: desde reformas del código penal y procesal penal hasta modificaciones de la ley del menor infractor; pero a pesar de los intentos, las medidas de represión, entre ellas el Plan Mano Dura y Súper Mano Dura<sup>1</sup>, distan de representar una forma viable de prevenir la violencia juvenil. Sin duda alguna, este tipo de medidas fomenta la histórica ley del “ojo por ojo”, en la que los delincuentes diversifican sus actividades hacia nuevas áreas de incidencia. La situación se ve agravada, además, desde el momento en que las pandillas se consolidan como entes transnacionales. Sólo en Honduras y Guatemala se totalizan más de 15.000 miembros y el fenómeno se reproduce en otros estados.

Existe una serie de denominadores comunes entre estas naciones que propicia la evolución del fenómeno de manera directa y sustancial. Entre ellos se mencionan los flujos migratorios hacia Estados Unidos, las repatriaciones de miembros de pandillas desde ese país, el Estado de derecho frágil<sup>2</sup>, la pobreza y desigualdad socioeconómica, así como la ausencia de un sistema de educación orientado a políticas de paz. Pero lo

anterior no justifica en su totalidad la existencia del fenómeno pandillero, puesto que Nicaragua, a pesar de contar con similares condiciones, no posee el tipo de violencia juvenil característico del Triángulo del Norte<sup>3</sup>. En cualquier caso, organismos internacionales y gobiernos, como el estadounidense, han manifestado su abierto interés por estudiar el fenómeno y proponer medidas de “control” sobre el mismo, perpetuando así la orientación represiva hasta ahora vigente. Ello representa la antítesis del presente artículo, que propone como medida de prevención de la violencia infanto-juvenil la creación de alternativas educacionales capaces de contribuir a la reducción de los índices de violencia en las futuras generaciones. Como eje central se utilizan los postulados relativos al capital social y a la educación para la paz. En materia de cooperación internacional, el artículo se centra en los preceptos de cohesión social promulgados por la Unión Europea a través de su programa Eurosócial, como una de las escasas iniciativas en la materia. Finalmente, el trabajo propone una serie de recomendaciones sobre la incorporación de herramientas educativas basadas en el sistema de educación para la paz, como mecanismo de reducción de la violencia infanto-juvenil en El Salvador.

## MARAS Y SISTEMA EDUCATIVO: ANTAGONISMO O VISLUMBRES DE CAMBIO

Indudablemente las condiciones de subdesarrollo vigentes en El Salvador han influido de manera directa en la consolidación de grupos delincuenciales de carácter transnacional, como las pandillas juveniles. Pobreza, desigualdad socioeconómica, ausencia de un Estado del bienestar y un frágil marco legal son sólo algunas de las causas del fenómeno. Las maras<sup>4</sup>, nombre coloquial que reciben en El Salvador, son concebidas como un grupo delictual a gran escala con amplio impacto en la seguridad regional. Sus raíces se remontan a los problemas económicos y sociales heredados de la guerra civil acontecida durante los años ochenta. En las primeras maras salvadoreñas se juntan jóvenes de los barrios, ex guerrilleros y soldados desmovilizados, decepcionados con sus expectativas de obtener condiciones de vida mejores y un reconocimiento social. Se suman asimismo jóvenes que durante la guerra habían emigrado con sus familias a Estados Unidos y que debido a procesos de extradición retornan al país. De esta forma, la diáspora contribuye de manera directa a la constitución de dichas pandillas; aquellos migrantes que por alguna razón no habían tenido éxito en su proyecto migratorio, optan por la integración a través de grupos delincuenciales. Al ser detenidos por las autoridades estadounidenses y posteriormente deportados al país de origen, ven en la

sociedad salvadoreña una ampliación de sus fronteras delincuenciales. Las biografías y experiencias de todos estos jóvenes añaden a muchas maras salvadoreñas corrientes especialmente violentas, acompañadas de nuevas estrategias e incluso sistemas complejos de organización geográfica que las han consolidado como verdaderos grupos de delincuencia transnacional.

Las maras de mayor renombre y con mayor número de seguidores son la mara Salvatrucha (MS) y la mara Dieciocho (M18). Sus miembros más activos y sus dirigentes pertenecían a pandillas exclusivas de jóvenes latinos del mismo nombre en Los Angeles. En El Salvador, estas dos maras aglutinan a cientos de seguidores, y su campo de acción no está limitado a determinados barrios. Están subdivididas en clicas<sup>5</sup> locales, que actúan y avanzan independientemente bajo las directrices de los jefes o, como también son conocidos, Big Bosses. Son grupos de carácter transnacional, pues poseen adeptos en Guatemala y Honduras, además de sostener relaciones con maras locales. Junto a estas dos maras existen en El Salvador, al igual que en el resto de Centroamérica, las maras locales o “maras de barrio” (Liebe, 2002), las cuales poco a poco están desapareciendo al ser absorbidas por las de mayor rango. En El Salvador, a finales de 1996, unos 20.000 jóvenes pertenecían a las maras, la gran mayoría en San Salvador. En el año 2000, las estimaciones eran de 30.000-35.000<sup>6</sup>, con la nueva tendencia de implicación masiva de mujeres y menores de 15 años. Para el año 2006, instituciones no gubernamentales calculaban en unos 39.000 el total de miembros, ampliando el margen territorial hacia las vecinas Guatemala y Honduras.

Las maras cuentan con una amplia gama de actividades delictivas, a través de las cuales financian su existencia y evolución. Entre las principales se encuentran el tráfico de drogas y armamento, extorsiones, secuestros y robos; la primera de éstas es su principal fuente de ingresos y la causa de su anexión a redes internacionales de tráfico de drogas. Así, los cárteles han visto en las maras una oportunidad de diversificar los mecanismos de tráfico de drogas, “desde sus inicios hasta hoy, todas las pandillas centroamericanas han florecido bajo la protección y los ingresos mercenarios provistos por grandes redes criminales. La base de esta alianza es el comercio ilegal de droga, pues por Centroamérica pasa alrededor del 75% de la cocaína que entra a los Estados Unidos”<sup>7</sup>. Recientemente, las maras han incorporado a su lista de actividades el tráfico de personas, en este caso el tráfico de emigrantes con destino a Estados Unidos, por cuya actividad tienen además como ventaja sus múltiples contrapartes a lo largo del istmo mesoamericano. Los ingresos vinculados con el tráfico humano representan una lucrativa fuente de financiamiento, puesto que las tasas regulares por viaje rondan entre los 4.000 y 5.000 dólares. Así, vemos como las vías de financiación vinculadas con las pandillas son muchas.

Además de indagar en los aspectos económicos de las maras, es necesario, no obstante, profundizar también en el perfil de sus miembros: en su mayoría están constituidas por menores de edad<sup>8</sup> y un número reducido de adultos, quienes usualmente ostentan los cargos directivos de las clicas. A pesar de su condición de menores, estos

miembros presentan conductas ajenas a las propias de un niño(a), al verse forzados por su contexto a convivir en un entorno marcado por violencia social. En las maras predominan, asimismo, los miembros masculinos, si bien la presencia femenina es cada vez más notable. Los roles de género están claramente marcados, y se adjudican patrones tradicionales de desigualdad a las mujeres, quienes cumplen con los roles productivos. En este sentido, las mujeres se encargan de cuidar a los niños –las más jóvenes ejercen de niñeras–, administran los pagos en “especie” que las maras reciben por parte de los comercios en concepto de pago por seguridad<sup>9</sup> y ejercen, de igual forma, acciones delictivas. A pesar de la incorporación de mujeres en el plano activo de las maras, continúan recibiendo un trato denigrante respecto a su identidad física y moral.

Los mareros provienen en su mayoría de un estrato social bajo. Sin embargo, pese a la creencia general, no se sitúan en los segmentos de mayor pobreza. Se ubican en las áreas urbanas, y tienen un margen de representación limitado en las zonas rurales. El análisis de los niveles de educación en dichos grupos es relevante para la implementación de los programas de reorientación social o, en términos de la Unión Europea (UE), los proyectos de cohesión social-juvenil, ya que los mareros se muestran casi todos alfabetizados (96,3%) y muchos tienen una formación escolar por encima de la media. Casi la mitad (46,3%) ha ido a la escuela hasta el noveno grado, y una tercera parte (32,5%) ha terminado el bachillerato. Como media, los jóvenes han cursado 8,4 años escolares, o hasta 10,2 cursos escolares entre los que han vuelto de Estados Unidos. Como se puede apreciar, estos grupos de jóvenes tienen las características necesarias para incorporarse a procesos de rehabilitación social, aunque, sin embargo, el entorno de violencia en el que viven anula la mayor parte de las iniciativas de esta índole, sumergiéndolos en los entornos de las pandillas.

Existe dentro de los mareros un subgrupo con características especiales: se trata de un grupo perteneciente a la clase media, que se relaciona con las maras especialmente por el tráfico de drogas. Estos nuevos adeptos distan mucho del fenotipo regular de los mareros, con tatuajes y vestimenta que los identifican. Por el contrario, asisten a universidades y terminan carreras como derecho y administración de empresas; estudios financiados por las maras con el objetivo de que, una vez finalizados, presten sus servicios profesionales a los intereses del colectivo. Estos nuevos mareros no necesitan exteriorizar su ideología a través de su físico o comportamiento. De esta manera, el fenómeno está evolucionado por una vía que hará más difícil controlarlo, tanto por el perfil de sus miembros, como por sus actividades o el territorio que ocupan, entre otros aspectos. Por este motivo, en similar proporción al fenómeno, las estrategias de abordaje deben ser múltiples y viables, con el objeto de incidir en sus diversas aristas. Una de estas estrategias debe partir de la educación, concebida como una forma de prevenir la violencia infanto-juvenil. Conviene, por tanto, conocer el panorama general relativo a la educación en El Salvador, con una especial atención a los programas e iniciativas existentes en materia de prevención de violencia.

## **Situación del sistema educativo salvadoreño**

El sistema educativo en El Salvador no ofrece a los jóvenes ninguna oferta adecuada en materia técnico-vocacional, no los incentiva a aprender y los excluye por motivos sociales ante las primeras señales de peligro delincuencia. De hecho, dentro de las aulas se registran numerosos encuentros violentos: 25 de cada 100 alumnos y 12 de cada 100 alumnas, dentro de una muestra de 12 centros escolares de San Salvador, han participado en encuentros violentos entre bandas de diferentes centros educativos<sup>10</sup>. La realidad de la juventud salvadoreña es, por lo general, poco alentadora y, una vez finalizada la etapa escolar, se repiten las situaciones de desempleo, subempleo e inestabilidad laboral que incrementan la tendencia a recurrir a las actividades ilegales e incluso violentas como método de subsistencia. Pese a todo, no se han implementado hasta el momento políticas en materia laboral orientadas específicamente a este sector poblacional.

En contraposición, las nuevas estrategias de cooperación de la UE abordan esta temática de manera precisa y directa, como elemento central, y se orientan a la configuración de un sistema de ampliación de oportunidades para los grupos juveniles en peligro, como elemento fundamental para la estabilidad social del país. Es necesario resaltar el importante papel que la UE representa en materia de iniciativas juveniles en El Salvador, a raíz de la implementación del proyecto Pro-jóvenes; esta iniciativa consiste básicamente en el fomento de alternativas deportivas y de salud física a grupos infanto-juveniles. Por su parte, el Gobierno salvadoreño, bajo el mandato del presidente Elías Antonio Saca, ha iniciado la implementación de la reforma del sistema educativo propuesta desde los años noventa, que parte de la propia definición de la educación nacional contenida en la Constitución de la República de El Salvador (1983). La reforma tiene como objetivo fundamental la construcción de un sistema orientado a la formación en valores humanos, éticos y cívicos. El proceso de reforma se inicia con el establecimiento de mecanismos participativos de consulta a todos los actores, públicos y privados, nacionales e internacionales, implicados e interesados en el sistema educativo, los cuales dieron lugar, como primer avance en la reforma, a la definición del Plan Decenal de Reforma Educativa 1995-2005.

Se puede decir que, si bien se constataron ciertos avances con la implementación del Plan Decenal de Reforma Educativa, éstos no fueron suficientes para el establecimiento de un sistema educativo basado en la calidad y la equidad, y sus logros se materializaron mayoritaria y casi exclusivamente en los niveles de escolarización de la población infanto-juvenil. Por otra parte, la reforma incluyó un esfuerzo considerable por parte del Estado salvadoreño por reorientar los recursos hacia el sector de la educación, y de este modo incrementar el presupuesto de los programas y políticas en materia educativa. Cabe resaltar que, a pesar de la tendencia al incremento presupuestario mantenida hasta la actualidad, el nivel de gasto en educación en El Salvador sigue siendo bajo (como

porcentaje del PIB) en relación con los niveles observados en otros países de América Latina. Ante la finalización del Plan Decenal, en el año 2005, el Gobierno salvadoreño inició el proceso de definición de un nuevo plan de reforma con el objetivo de continuar el trabajo iniciado en la década anterior, y superar las limitaciones constatadas en el mismo, partiendo de la concepción de la educación como mecanismo privilegiado de reducción de la pobreza y promoción del desarrollo social. De este modo, en 2005 se presentó el *Plan Nacional de Educación 2021*, que adopta como objetivos fundamentales la formación integral de las personas, la educación media universal, y el fomento de la ciencia y la tecnología. Por otra parte, se definen como *ejes transversales* de la política el establecimiento de un clima institucional que favorezca el aprendizaje, la prevención de comportamientos violentos o conductas negativas, el fortalecimiento de las redes institucionales público-privadas, y el establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación que propicien la retroalimentación y la consiguiente mejora del sistema. Como complemento a la formación académica de los jóvenes salvadoreños y dentro de la estrategia de definición de un sistema educativo orientado a su formación integral, se define un programa formativo extracurricular orientado a la formación en los valores de solidaridad, tolerancia, inclusión y respeto, denominado “Participación, Oportunidades, Desarrollo, Educación y Recreación” (PODER).

PODER tiene como objetivo “fomentar en los jóvenes estudiantes de tercer ciclo y bachillerato el cultivo de actitudes positivas y la libertad para tomar decisiones responsables mediante actividades extracurriculares basadas en cinco principios elementales: participación, oportunidades, desarrollo, educación y recreación”<sup>11</sup>. Dentro del programa se definen tres componentes: la educación para la vida, la promoción del desarrollo integral, así como la solidaridad y la convivencia escolar. A través de todos ellos se busca fomentar en los jóvenes el respeto hacia sí mismos, así como los valores de solidaridad, cooperación y tolerancia, con el objetivo último de formar jóvenes responsables y capaces de establecer relaciones sociales armónicas. PODER representa un apoyo al objetivo de fomentar el desarrollo integral de los jóvenes salvadoreños, promoviendo en la juventud la responsabilidad, la creatividad y los hábitos de vida saludables, y contribuir así a su mejor inserción en el mercado laboral. En relación con la problemática de la violencia, adquiere especial interés el componente denominado *Solidaridad y convivencia escolar*, el cual cuenta con tres líneas de actuación:

1. *Resolución creativa de conflictos* y fomento de la cultura de paz; ésta se articula en torno al fomento del liderazgo, la asertividad y la autoestima de los jóvenes, y prevé un complemento de apoyo psicológico para determinados casos.
2. *Mediación escolar*, a través de la implicación de los estudiantes, sus familias y el personal docente en la resolución pacífica de los conflictos surgidos en el ámbito escolar.



3. Creación de la figura de los *promotores de paz*, responsables de la sensibilización de los jóvenes en torno a problemáticas sociales tales como la tenencia de armas, el consumo de drogas o la migración ilegal.

La inclusión de los promotores de paz en las iniciativas educativas constituye un avance en materia de educación para la paz (EPP), dada su capacidad para fomentar de manera directa acciones dirigidas a la creación de un perfil social alejado de patrones de violencia, tanto en los centros educativos como en sus núcleos familiares. Si bien este programa es el más destacado para el tema en estudio, al generar los espacios necesarios para la implementación de propuestas concretas orientadas al fomento de la cohesión social y EPP, existen otros programas dentro del actual Plan de Gobierno en materia de seguridad ciudadana, prevención de la violencia, educación y cohesión social, que actúan como complemento necesario de PODER, a saber:

- Seguridad ciudadana: mejor calidad de vida.
- Educación: salto a la modernización y construcción de la sociedad del conocimiento.
- Fortalecimiento social y familiar: cohesión social.
- Programa Convives.
- Plan Nacional de Juventud 2005-2015.
- Campeones.

Todos estos programas son una muestra del esfuerzo público por reorientar las estrategias de prevención de la violencia juvenil hacia aspectos educativos/didácticos que permitan mejorar las condiciones, individuales y colectivas, en el marco del capital social. Su importancia radica en la inclusión de conceptos que hasta ahora habían contado con un margen limitado de participación en el sistema educativo, como la resolución pacífica de conflictos, la cohesión o la equidad.

A pesar de lo descrito, no ha tenido lugar un cambio fundamental con consecuencias visibles en la población infanto-juvenil, ni en la sociedad salvadoreña en general. En el proceso de reforma educativa siguen primando las medidas orientadas a mejorar los niveles de escolarización o la sociedad del conocimiento, entre otros aspectos, desplazando la EPP a un plano secundario. Además, los programas citados son de carácter opcional y complementario, de modo que únicamente aquellos alumnos/as más motivados e integrados socialmente participarán en las nuevas actividades y proyectos. Los jóvenes que ya han iniciado contactos con ámbitos delincuenciales seguirán apartados, en la práctica totalidad de los casos, de los nuevos programas de educación ciudadana. Por otra parte, las nuevas estrategias orientadas a la mejora de la convivencia pacífica y la cohesión han sido diseñadas para adolescentes y jóvenes, con lo cual se obvian etapas

fundamentales en el aprendizaje de las personas como son las de la infancia, en las que la adquisición de ciertos valores de convivencia podría erigirse como pilar fundamental en la prevención de conductas violentas y delictivas.

Por todo ello, se recomienda reenfocar las políticas de reforma educativa, principalmente, en dos sentidos: por una parte, se requiere un mayor trabajo en la formación ocupacional/profesional, que genere opciones reales de integración social a través del mercado laboral para los jóvenes salvadoreños; y, por otra, deberán implementarse en todas las etapas del sistema educativo programas de EPP que, con carácter integral y transversal, formen a las nuevas generaciones en valores, con el fin de construir una sociedad menos violenta, más responsable y cohesionada. Esta circunstancia contribuiría, sin duda, a la mejora de los preocupantes niveles de seguridad, uno de los principales retos de la sociedad salvadoreña actual.

## LA COHESIÓN SOCIAL COMO NUEVO PERFIL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Las relaciones entre la UE y la región centroamericana se encuentran cimentadas en el fomento del proceso de integración y las relaciones comerciales en la región. Asimismo, la UE ha mostrado su apoyo al desarrollo de Centroamérica a través de la articulación de diversos programas de ayuda al desarrollo. Concretamente, la UE ha delimitado ciertos objetivos generales de actuación en sus relaciones de cooperación con la región latinoamericana. Se plantean, de este modo, relaciones birregionales enfocadas a la intensificación de la cooperación en tres ámbitos prioritarios: promoción y protección de los derechos humanos, fomento de la sociedad de la información y reducción de los desequilibrios sociales. Para el caso de El Salvador, los vínculos con la UE se inician a partir de la década de los sesenta, cuando se diseñó el primer proyecto de cooperación para el país. Desde entonces se han sostenido programas de corto y largo plazo, que han tenido como marco el modelo integracionista europeo y sus elementos fundacionales básicos: el fomento de la democracia y los derechos humanos, el libre mercado, la modernización económica y, más recientemente, la aplicación de líneas de acción vinculantes en materia social, como el fomento de la cohesión. Es importante indicar que el concepto de “cohesión social” que se maneja alude a una realidad multidimensional que comprende aspectos como la inclusión social, el sentido de pertenencia de los ciudadanos y el bienestar, en oposición a la desintegración social, la ruptura de lazos sociales estables o la quiebra de la gobernabilidad y la legitimidad del Estado.

Los nuevos desafíos de los países latinoamericanos en materia de lucha contra la pobreza, seguridad ciudadana y gestión de un desarrollo humano sostenible fueron algunos de los elementos principales que propiciaron la creación de la Tercera Cumbre de Diálogo y Cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de Guadalajara (México) en mayo de 2004. La introducción del enfoque de “cohesión social” como eje prioritario en las relaciones estratégicas de cooperación de la UE hacia América Latina fue uno de los aspectos innovadores de esta Cumbre. Reconociendo la importancia de la cohesión social, las partes acordaron la creación del programa Eurosocietal “cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, *en particular en los sectores educativos y de salud*, que son fundamentales para aumentar la cohesión social”<sup>12</sup>. Así, la cohesión social debe ser entendida como una nueva estrategia transversal birregional que permitirá no sólo crear y ejecutar proyectos de cooperación, sino también sensibilizar al sector público sobre la necesidad de partir de una base social para crear marcos de desarrollo en sus respectivas naciones, convirtiendo la promoción de oportunidades en un medio y no un fin para mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto.

También fueron dotados de importancia estratégica durante la reunión de Guadalajara temas como la seguridad regional, la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado; se acordó “fortalecer la cooperación (entre los estados) para erradicar estas amenazas y continuar contribuyendo al establecimiento de una cultura de paz en la región; en particular, a tomar medidas para cooperar en materia judicial y policial, en apoyo institucional y armonización de legislaciones, entre otros elementos esenciales en una estrategia integral de seguridad regional”<sup>13</sup>. Analizando los acuerdos alcanzados durante la Cumbre de Guadalajara, y aplicándolos a la realidad salvadoreña, es posible identificar escenarios donde los temas de cooperación se integran con facilidad. En este caso, el nuevo rol de la cohesión social y la lucha contra el terrorismo en la región encajan perfectamente con los escenarios sociales existentes, y concretamente con el combate del nuevo fenómeno social-internacional de las maras. Estas son el reflejo de las políticas neoliberales implementadas por el Gobierno salvadoreño durante los últimos años, en las que se presta mayor atención a las necesidades macroeconómicas y se dejan vacíos sociales que, con el tiempo, se traducen en la conformación de grupos delincuenciales con amplios vínculos con el crimen organizado, elementos que atentan contra la estabilidad nacional y fomentan de forma directa el terrorismo<sup>14</sup> en la región.

Durante el año 2005, la UE desarrolló un proceso de elaboración de nuevas estrategias de cooperación, tanto para el país como para la región, adaptadas al período 2007-2011. Así pues, se han elaborado Notas de Concepto para cada país, las cuales servirán de base para futuras estrategias. Para el caso salvadoreño, se ha brindado un mayor respaldo al objetivo de la cohesión social en cuyo seno se trabaja la prevención de violencia juvenil, la readaptación socioeconómica de mareros y el fomento de las capacidades empresariales

de grupos sociales vulnerables. Hoy en día, la seguridad ciudadana constituye el reto más importante para El Salvador y, en torno a ello, se han definido como sectores prioritarios de la cooperación la democratización y modernización del Estado, la seguridad de la ciudadanía, el refuerzo de la participación de la sociedad civil, el apoyo al desarrollo local integral y sostenible, el crecimiento equitativo de la economía y del empleo, así como la prevención de conflictos. En un plano más concreto, se definen como *ejes fundamentales de la cooperación entre la UE y El Salvador*:

1. El crecimiento equitativo y sostenible de la economía y el empleo.
2. La eliminación de las secuelas del conflicto armado, que provocan un alto índice de delincuencia e inseguridad pública. En este sentido, se plantea como objetivo general la reducción de la delincuencia juvenil y la mejora de la seguridad ciudadana en las zonas urbanas, que concentran la mayoría de población, reduciendo a la mitad el número de delincuentes menores de edad; y el objetivo específico de multiplicar la cantidad y la calidad de las oportunidades de educación, formación y empleo, el desarrollo personal y la integración de los jóvenes en situación de riesgo, especialmente en la zona metropolitana de San Salvador.

Como se ha constatado, la UE es uno de los escasos actores internacionales que han identificado la necesidad de fortalecer la cohesión social y orientar esfuerzos en la prevención de la violencia juvenil; otorga alta prioridad al diseño de proyectos caracterizados por el incremento de las relaciones sociales entre los miembros de una determinada comunidad, para el caso, en aquellas zonas donde los índices de riesgo de pertenecer a pandillas juveniles es mayor. Programas como Eurosocio son el reflejo del interés en apostar por nuevos canales de cooperación, adaptando el principio de corresponsabilidad a las estrategias de cooperación aprobadas para El Salvador. Los resultados serán identificables a medio y largo plazo, puesto que los procesos de prevención de violencia juvenil, como veremos más adelante, demandan un cambio generacional.

## CAPITAL SOCIAL: POTENCIAL ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

Como se ha visto, la mejora de las relaciones sociales es la base para el correcto diseño de estrategias orientadas a la creación de posibilidades de prevención de la violencia infanto-juvenil, por medio del fortalecimiento de los vínculos entre los miembros de las

unidades familiares como paso previo a la mejora de las relaciones entre los vecinos de las comunidades. Para la creación o el fortalecimiento de estos vínculos se hace necesario conocer las diferentes herramientas incluidas en las teorías del capital social. Se entenderá por capital social los postulados de Robert Putman de 1993, ampliados posteriormente por autores como James Coleman, Mar Granovetter o Alejandro Portes. Así, Putman concibe el capital social como los “rasgos de la organización social, como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad facilitando acciones coordinadas” (Putman, 2003). Apoyando este concepto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) formuló en el año 2001 una nueva aproximación del concepto de capital social: “las redes junto con normas, valores y opiniones compartidas que facilitan la cooperación dentro y entre los grupos”.

Desde una perspectiva pragmática, la teoría del capital social provee dos escenarios de actuación que se adaptan al análisis del fenómeno que se trata: el primero, capaz de mejorar la efectividad de los proyectos de desarrollo y reducir los índices de violencia en las escuelas; y el segundo, como estímulo de la acumulación de capital social mediante intervenciones selectivas. Para el caso salvadoreño se propone un trabajo constante con los núcleos familiares, los educadores, los jóvenes y niños, así como con el resto de miembros de las colonias o barrios afectados, cuya labor proveerá una mejora sustancial en las relaciones entre los actores señalados, y contribuirá al fortalecimiento del capital social en las comunidades y centros educativos con mayores índices de inseguridad ciudadana ocasionada por las pandillas juveniles. Con el fortalecimiento del capital social se logrará superar la inestabilidad social que desemboca en violencia, y se incidirá así en la posible reducción de las maras o de los futuros miembros. Por ello, se propone esta vía como medio de fortalecimiento de la cohesión social y educación para la paz, como binomio potencial para prevenir el tipo de violencia en estudio.

## EDUCACIÓN PARA LA PAZ: COMPLEMENTO DE LAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN

En países como Honduras o El Salvador, donde la inseguridad ciudadana proviene de una estructura compleja de contextos históricos y actores sociales capaces de promover un sistema de inestabilidad generalizado hacia las diversas áreas del país, es necesario utilizar elementos como la educación como sistema de análisis de base y prevención de dichos problemas. Lo anteriormente planteado se reviste de mayor envergadura si la piedra angular de la inseguridad regional se encuentra protagonizada por las maras.

Debido a la media de edad de estos grupos, es necesario identificar espacios vitales de prevención de la violencia entre los diversos escenarios de la niñez, previos a su posible incorporación en bandas delinCUenciales, en contextos como la familia y la escuela. Ambas instituciones, familia y escuela, presentan una serie de debilidades y amenazas que impiden incidir como agentes de cambio en la prevención de la violencia juvenil. En la familia, la pobreza, junto con otros factores, incrementa los índices de desintegración familiar, marcada por la emigración hacia Estados Unidos o simplemente por pautas de violencia intrafamiliar. Todo ello dificulta o anula la función de la institución familiar como promotora de valores sociales en los niños y jóvenes.

Respecto a las escuelas, éstas deberían ser concebidas como centro de formación integral de los ciudadanos. Sin embargo, el clima de violencia ha eclipsado los límites educativos. Como muestra basta con identificar los diversos grupos delinCUenciales que surgen desde las aulas, distribuyendo su concepción de vida entre los menores. El sistema educativo, más allá del aprendizaje de las asignaturas básicas de cualquier plan de estudios, debería actuar como instrumento central en la construcción del individuo crítico. Consciente de sus capacidades y oportunidades de desempeño en la sociedad, debería fomentar sus capacidades en la prevención de la violencia y asociación en bandas delinCUenciales. Con el objeto de reforzar el papel de la escuela y las capacidades antes mencionadas, se propone la inclusión de la EPP como componente de prevención y formación en valores posmaterialistas<sup>15</sup>. Bajo este enfoque, los jóvenes recibirían de manera sistemática una enseñanza basada en las opciones de paz aplicables a su entorno; de esta forma, se intentaría incrementar la cohesión social entre ellos: “(...) la educación puede llegar a despertar en los alumnos el sentido crítico ante las actitudes y relaciones sociales dominantes, permitiéndoles tomar distancia respecto a los valores e ideologías establecidas (...)” (Fernández Palomares, 1994: 4).

El término “educación para la paz” es una expresión cuyo amplio contenido ha ido delimitándose con el transcurso del tiempo. Las diferentes palabras que lo forman pueden tener diversas acepciones que convienen acotar al caso que nos ocupa. La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define el término *educación* en una de sus acepciones como “acción o efecto de desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos, etc.”. Por su parte, el concepto de *paz* ha tenido diferentes alcances según el momento histórico al que se haga referencia. La RAE otorga a esta palabra diez acepciones diferentes. Las tres últimas hacen referencia a definiciones que aquí no interesan; las siete definiciones restantes nos muestran dos dimensiones totalmente distintas de la palabra: *paz negativa* y *paz positiva*. La primera, *paz negativa*, el concepto más extendido en Occidente, es entendida como la ausencia de violencia, de guerra, de conflicto; es la ausencia de una situación negativa, adversa, desfavorable. En cambio, la *paz positiva* describe un estado de armonía social y justicia, logrado mediante un reducido nivel de violencia y una afrontación del conflicto.

En este punto conviene plantear el concepto de conflicto, el cual debe ser visto de forma más amplia de cómo se hace habitualmente. El conflicto es la discrepancia que puede existir entre los individuos dentro de la propia naturaleza de la convivencia. Dentro del concepto de *paz positiva*, el conflicto debe resolverse sin el uso de la violencia (señalando la necesidad de diferenciar entre violencia estructural, directa y/o cultural). En resumen, la *paz negativa* es el antónimo de violencia, y la *paz positiva* es una situación ideal y armónica. Al hablar de *educación para la paz* se hace inmediata referencia a la acepción de *paz positiva*, pues el término alude a la manera de resolver situaciones inconvenientes sin el uso de la violencia, con otras aptitudes propias de la condición humana, como el diálogo, que deben ser inculcadas desde la infancia. Así, la EPP puede ser definida como la acción de desarrollar las facultades intelectuales y morales de los individuos hacia un método no violento para la resolución de conflictos. La EPP es más una actitud que un concepto estanco, es una disposición hacia la paz positiva, hacia una situación armónica donde los conflictos son afrontados sin el uso de la violencia. Se trata así de un instrumento imprescindible para alcanzar el estado de armonía social deseado. En el presente estudio, la EPP se concibe como una herramienta que reforzaría al colectivo infantil en una serie de valores que anularían su necesidad de integrarse en maras, que propugnan otros métodos en la resolución de conflictos.

Pese a la era de globalización actual, cada región tiene amenazas y desafíos propios que desestabilizan la armonía social. Al centrar el análisis en Europa y América Latina, se constatan las diferencias abismales respecto de las preocupaciones en materia de seguridad ciudadana. Para Europa, el terrorismo es hoy en día casi la única forma de violencia directa que conoce; pero también se ve desafiada por otras circunstancias, como son la amenaza nuclear, el medio ambiente, el desarrollo sostenible. Por su parte, América Latina entiende que los mayores desafíos a los que debe enfrentarse para lograr el mantenimiento de la paz son el respeto de los derechos económicos y sociales. Así, frente a determinadas amenazas, es necesario identificar determinadas soluciones. Cada país debe encontrar sus propias acciones o actividades, o adaptar las ya existentes, con las que realizar una EPP. Una vez justificada la necesidad de incorporar la EPP, faltaría demostrar su fundamento jurídico y su vínculo directo con los derechos humanos. Si en los países con un índice de desarrollo más bajo bastaría con cubrir las necesidades básicas para alcanzar esa armonía social buscada, en los países de desarrollo medio, donde ya tienen cubiertas esas necesidades básicas, la armonía se mantendría con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, los derechos de segunda generación. El papel de la EPP en este contexto es tan diverso como los escenarios descritos: se trata de una herramienta adaptable a las circunstancias intrínsecas de cada sociedad, conservando como denominador común la defensa de los derechos humanos, como garantes del mantenimiento de la paz. El fundamento jurídico de la idea propuesta radica en el apartado segundo del artículo 26 de la Declaración Universal de

Derechos Humanos<sup>16</sup>, donde se define el derecho a la educación como impulsor de los derechos humanos y promotor de actividades para el mantenimiento de la paz.

Los derechos humanos son las máximas garantías jurídicas universales de las libertades y derechos fundamentales. Su carácter indivisible y la ausencia de jerarquía hacen que el desempeño de cada uno de ellos asegure el cumplimiento del resto de derechos contenidos en la Declaración. Por tanto, al promover el derecho a la educación incidiremos en el cumplimiento del resto de derechos humanos, y contribuiremos al mantenimiento de la paz.

## REFLEXIONES FINALES

Sin duda alguna, y como ya hemos indicado, las condiciones de subdesarrollo presentes en la realidad salvadoreña han contribuido de manera directa en la consolidación de pandillas juveniles en El Salvador, las cuales, posteriormente, han ido evolucionando hacia el fenómeno de las maras. Pese a las numerosas propuestas diseñadas para afrontar el fenómeno, no existen programas educativos que incluyan elementos de EPP como medida para prevenir la formación de las maras y, sin embargo, su introducción en los planes educativos nacionales, así como en actividades extra académicas, podría contribuir a minimizar los índices de violencia infanto-juvenil en las futuras generaciones, al ofrecer una concepción diferente de su entorno social.

Sabemos que en el ámbito gubernamental se están generando cambios en materia de prevención de violencia, como la línea de acción Promotores de Paz, y conformando espacios de formulación e implementación de estrategias basadas en este nuevo enfoque educativo. Por tanto, es posible afirmar que la introducción de programas de EPP como método de prevención de la violencia infanto-juvenil en las zonas urbanas con mayor índice delincriminal es una estrategia que los diversos actores involucrados, familias, sociedad, Gobierno y organismos internacionales podrían implementar con miras a propiciar un cambio generacional.

En esta misma línea, el papel de la EPP es fundamental, en la medida que promueve valores de fortalecimiento individual y colectivo de cohesión social, y facilita la mejora en la convivencia estudiantil de estas áreas urbanas. Con la incorporación de la EPP en los programas educativos vigentes, se espera alcanzar un efecto multiplicador al beneficiar de manera sustancial las relaciones dentro del núcleo familiar.

Finalmente, como ya se ha señalado, las medidas de carácter represivo no han minimizado un sustancial cambio en los índices de violencia juvenil; razón por la cual se hace necesario fortalecer los primeros esfuerzos gubernamentales en materia de prevención de



la violencia, concibiéndolo como un proceso a largo plazo pero con resultados posiblemente más concretos que los hasta ahora alcanzados, siendo la cohesión social y la EPP mecanismos para alcanzar dicho cometido.

#### Notas

1. Los planes Mano Dura y Súper Mano Dura son planes gubernamentales, introducidos en el año 2003 por el ex presidente Francisco Flores, que proponían cambios en el código penal y procesal penal, y endurecían las penas en cierto tipo de delitos, facilitando el encarcelamiento de miembros de pandillas. Dichos planes se concretizaron posteriormente en la Ley Antimaras, aprobada por la Asamblea legislativa el nueve de octubre de 2003, con vigencia de seis meses.
2. Para el caso de Guatemala, en el mes de marzo 2007, el Alto Comisionado de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, Anders Kompass, clasificó a este país como un Estado fallido y colapsado, debido al clima de inseguridad y desconfianza de la población hacia el aparato gubernamental.
3. Los estados miembros del Triángulo del Norte son: El Salvador, Guatemala y Honduras.
4. El término mara procede de la palabra marabunta, la cual según la Real Academia Española hace referencia a un grupo de personas.
5. Subgrupo de mareros perteneciente a un determinado barrio o territorio.
6. Informe de la Policía Nacional Civil. Perfil delincuencia y proyecciones de crecimiento en los sectores juveniles. San Salvador, 2001
7. Véase en Rocha, José Luis. "Mareros y pandilleros: ¿Nuevos insurgentes, criminales?". Artículo consultado el 1 de octubre de 2007 en la siguiente web: <http://interamericanos.itam.mx/maras/Mareros%20y%20pandilleros.pdf>
8. Según la Convención de los Derechos del Niño del 2 de septiembre de 1990, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Para el caso salvadoreño, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 345 del Código de Familia, "es menor de edad toda persona natural que no hubiere cumplido dieciocho años".
9. En los casos donde el microempresario no posee los medios económicos para pagarle a la mara las tasas en concepto de seguridad, éste se ve forzado a pagar excepcionalmente con productos/artículos pertenecientes a su negocio. Dichas tasas pueden tener una periodicidad semanal o quincenal.
10. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) *Programa El Salvador*. "Diagnóstico preliminar sobre el fenómeno de la violencia interinstitucional en el área metropolitana de San Salvador", 2005.
11. Programa PODER. Libro Institucional. Ministerio de Educación de El Salvador 2005.
12. Artículo 49 de la Declaración de Guadalajara.

13. Extracto del Comunicado Conjunto de la Cumbre Unión Europea-Centroamérica, Guadalajara 2004.
14. Para efectos de la presente investigación, se utilizará el concepto de "terrorismo" elaborado por Naciones Unidas en el año 2002: "terrorismo es la práctica violenta de un pequeño grupo organizado con el objetivo de abolir un determinado orden político o social, y reemplazarlo por otro".
15. En términos sociológicos, los valores posmaterialistas son aquellos que complementan los valores sociales centrales como el respeto, la solidaridad, entre otros. Así, los valores posmaterialistas están enfocados a generar una conciencia crítica en materias como pacifismo, ecologismo, género, etc.
16. "(...) *la educación* tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y *promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*".

#### Referencias bibliográficas

- ANDRADE EEKHOFF, Katharine. *Mitos y realidades. El impacto económico de la migración en los hogares rurales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. San Salvador: FLACSO, 2003.
- ARENAL, Celestino del. "Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, balance y perspectivas". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. No. 1 (otoño-invierno 1997). P. 111-139.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL, junio 1999.
- FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO). *El Salvador: Informe Violencia. El panorama real*. Cruz y Portillo, FLACSO, 2001.
- FERNÁNDEZ PALOMARES, Francisco. "Violencia y conflicto en las relaciones entre sistema educativo y sociedad". En: FERNÁNDEZ HERRERÍA, Alfonso (coord.) *Educando para la Paz: nuevas propuestas*. Granada: Universidad de Granada, 1994. P. 11-44. ISBN 84-338-1907-0.
- LIEBE, Manfred. "Pandillas y maras: signo de identidad". *Revista Envío*. No. 244 (julio de 2002). Universidad Centroamericana (UCA). Managua, Nicaragua. <http://www.envio.org.ni/articulo/1161>
- MONTES, Pedro. *El desorden neoliberal*. Madrid: Editorial Trotta, 1996.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). *The Well-being of Nations. The role of Human and Social Capital*, 2001.
- OLIVARES RIVERA, Ana. *Modernización del Estado en El Salvador 1994-1999*. El Salvador: Editorial Piedra Blanca, 2000.
- PUTNAM, Robert, et al. *Making Democracy Work: civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

SAMPIERI, Roberto, et al. *Metodología de la Investigación*. México: Editorial Mac Graw Hill (3ª edición), 2000.

SEGOVIA, Alexander. *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. Guatemala: F&G Editores, 2002. ISBN 978-99922-61-19-4

SCHULLER, T. "The Complementary Roles of Human and Social Capital". Birkbeck College, University of London. Informe presentado en el Symposium on the Contribution of Human and Social Capital to Sustained Economic Growth and Well Being. Quebec (marzo 2000).

UCA (Universidad Centroamericana José Simeón Cañas). *Maras y pandillas en Centroamérica*. Volúmenes 1 y 2. El Salvador: UCA Editores, 2004.

*Documentos en línea*

GUZMÁN, José Luis. "La reforma educativa de El Salvador (1992–2002)". Disponible en: [www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/conflictividad\\_el\\_salvador\\_reforma\\_educativa.pdf](http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/conflictividad_el_salvador_reforma_educativa.pdf)

EFA (Foro de Educación para todos). Informe de evaluación "Educación para todos". El Salvador, UNESCO, 2000. Disponible en: [www.unesco.org/education/wef/countryreports/el\\_salvador/rapport\\_1.html](http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/el_salvador/rapport_1.html)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE EL SALVADOR. Programa PODER, Libro Institucional, 2005a. Disponible en: [www.mined.gob.sv/mined/plan2021.asp](http://www.mined.gob.sv/mined/plan2021.asp)

– Plan Nacional de Educación 2021. Metas y Políticas, Libro Institucional, 2005b. Disponible en: <http://www.mined.gob.sv/mined/plan2021.asp>

– Plan Nacional de Educación 2021. Fundamentos, Libro Institucional, 2005c. Disponible en: <http://www.mined.gob.sv/mined/plan2021.asp>

– Programa CONÉCTATE, Libro Institucional, 2005. Disponible en: [www.mined.gob.sv/mined/plan2021.asp](http://www.mined.gob.sv/mined/plan2021.asp)

ARENA. *País seguro: Plan de Gobierno 2004-2009*, 2004. Disponible en: <http://www.mca.gob.sv/administrador/archivos/0/archivo23.pdf?PHPSESSID=469897730f0cfc4e6d7f9e3931934cab>

PÉREZ DE ARMIÑO, K. (dir.). *Diccionario de Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona: Icaria Editorial; Bilbao: Hegoa, 2001.

ISNA (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia). *Plan Estratégico 2004-2009*, 2004. Disponible en: [www.isna.gob.sv/PLANESTRATÉGICOISNA2004-2009.pdf](http://www.isna.gob.sv/PLANESTRATÉGICOISNA2004-2009.pdf)

SECRETARÍA DE LA JUVENTUD. *Plan Nacional de Juventud 2005-2015*, 2005. Disponible en: [http://www.jovenes.gob.sv/plan\\_de\\_juventud.asp](http://www.jovenes.gob.sv/plan_de_juventud.asp)

Páginas institucionales del Gobierno de El Salvador.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). *El Salvador. Educación Básica con Equidad. Propuesta de préstamo*, 2006. Disponible en:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=624614>

Sitio web del Banco Interamericano de Desarrollo: Programa Educación Básica con Equidad: <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?language=Spanish&PROJECT=ES0159>